图书情报工作
第66卷 第5期 2022年3月

网络信息内容生态的安全风险治理行动及其转型*

■ 白文琳[1] 周毅[2]

[1] 天津师范大学管理学院 天津 300387 [2]苏州大学社会学院 苏州 215123

摘 要:[目的/意义]总结反思网络信息内容生态的安全风险治理行动现状与不足,提升未来治理行动有效性。[方法/过程]调查并梳理现有网络信息内容生态安全风险治理的“周期性主题类专项行动”“定点定向类专项行动”“大内容服务平台针对类行动”以及“突发应急类专项行动”四大治理行动的特点,并且对标《网络信息内容生态治理规定》,分析现有治理行动在治理目标、治理主体、治理客体、治理过程与手段、治理工具等5个方面所存在的不足。[结果/结论]提出网络信息内容生态的安全风险“PDCA－五维要素”治理行动逻辑以及权益性的运动式治理行动、常态化的参与式治理行动、建构型的能动式治理行动、感知型的智慧式治理行动4种行动类型升级与组合策略。

关键词:治理行动 网络信息内容生态 安全风险 转型

分类号:G203

DOI:10.13266/j.issn.0252－3116.2022.05.003

1 背景与问题提出

网络生态环境与人民生活幸福感提升、网络文明建设、网络强国战略的实现休戚相关。随着移动互联网络的不断发展和网络空间的不断进化,也随着网络信息在生产、获取、传播、利用方面呈现的低成本化、低准入化等特点,网络生态安全风险问题层出不穷,特别是从传统信息系统、网络结构等网络安全风险问题逐步向隐私权安全风险、内容低俗化安全风险、网络暴力恐怖、意识形态安全风险、知识产权风险等网络信息内容安全风险演变发展[1]。网络信息内容安全风险是指发布或传播违法或者不良信息可能导致的后果。各种不同形式、内容、特点的网络信息内容安全风险共同形成了网络信息内容整体生态的安全风险问题。因此,对网络信息内容生态的安全风险治理是网络信息内容生态治理的重要组成部分,也是网络整体生态环境问题解决的重要突破口。

近年来我国日益加强对网络生态环境的治理,并把治理重点放至网络信息内容上,为形成清朗的网络生态环境投入了大量的治理举措:①加强法律法规政策制度的制定与颁布,如国家层面陆续颁布了《国家安全法》《网络安全法》等法律,颁布了《网络信息内容生态治理规定》,系统规定了网络信息内容生态治理要求体系,此外还陆续颁布了《App违法违规收集使用个人信息行为认定方法》《网络安全审查办法》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》《关于加强网络直播规范管理工作的指导意见》《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》《网络直播营销管理办法(试行)》等政策,强调对网络空间内各个细分领域信息内容安全风险的管控,以期形成对网络信息内容生态的安全风险在政策层面的整体覆盖与管控。②开展了一系列的安全风险治理实践行动,如清朗行动、净网行动、护苗行动、网络直播平台整治行动等。据相关数据显示,近年来我国网络生态安全风险治理工作取得了一定的成效,各类违法和不良信息处置、各类违法网站和账号处置数量可观,网络生态整体有所好转[2],但是仍有大量违法和不良信息充斥在网络空间,给政府运转、企业运行、人们生活带来不稳定因素[3]。现有治理行动是否很好地呼应了既有政策的精神,是否卓有实效,是否存在待改进之处是

* 本文系国家社会科学基金一般项目“网络信息内容生态安全风险治理模式构建与实现研究”(项目编号21BTQ013)研究成果之一。
作者简介:白文琳,讲师;周毅,教授,博士生导师,通信作者,E-mail:zhouy@suda.edu.cn。
收稿日期:2021－06－06 修回日期:2021－10－31 本文起止页码:24－32 本文责任编辑:王传清

白文琳，周毅. 网络信息内容生态的安全风险治理行动及其转型[J]. 图书情报工作,2022,66(5):24－32.

当前急需回答的问题,总结反思网络信息内容生态的安全风险治理行动现状与不足是提升未来治理行动有效性的基础。

目前学术界关于网络信息内容生态的安全风险治理的研究,多集中在单个网络信息内容安全风险问题,例如网络谣言、知识产权、意识形态等问题的表现、特点、影响、应对措施的研究[4－6],缺乏针对网络信息内容生态整体安全风险的一般性、总体性规律发现及应对;现有研究多集中于模式、路径、机制、制度、技术等的理论探讨[7－13],鲜有针对现有治理行动的系统梳理与评价,导致当前所提出的治理对策依据性以及针对性有待加强。针对这种状况,本文集中梳理网络信息内容生态的安全风险治理行动进展,并且对标《网络信息内容生态治理规定》的政策精神,通过分析现有治理行动的内容、特点、方式等,总结出未来治理行动的行动逻辑和行动策略转型。

2 网络信息内容生态的安全风险治理行动实践及其类型分析

2.1 网络信息内容生态的安全风险治理行动的分类

为了全面且有针对性地了解我国网络信息内容生态的安全风险治理行动的现状,笔者以中华人民共和国互联网信息办公室官网(http://www.cac.gov.cn/)为研究对象,重点搜索近3年,特别是自《网络信息内容生态治理规定》颁布以来所有关于网络信息内容治理的通知公告、新闻报道、总结报告等。按照各行动的内容和特点,笔者大致将网络信息内容生态的安全风险治理行动分为四大类别,即“周期性主题类专项行动”“定点定向类专项行动”“大内容服务平台针对类行动”以及“突发应急类专项行动”,具体如表1所示:

表1 网络信息内容生态的安全风险治理行动清单

分类	行动名称	主题
周期性主题类专项行动	清朗专项行动	2019“清朗”专项行动;2020“清朗”未成年人暑期网络环境专项整治;2020“清朗”专项行动;2021“清朗”专项行动;2021“清朗·春节网络环境”专项行动;2021“清朗·整治网上历史虚无主义”专项行动;2021“清朗·算法滥用治理”专项行动;2021“清朗·打击网络水军、流量造假、黑公关”专项行动;2021“清朗·未成年人网络环境整治”专项行动;2021“清朗·整治PUSH弹窗新闻信息突出问题”专项行动;2021“清朗·规范网站账号运营”专项行动;2021“清朗·整治网上文娱及热点排行乱象”专项行动
	净网专项行动	“净网2019”行动;“净网2020”行动;“净网2021”行动
	护苗专项行动	“护苗2019”行动;“护苗2020”行动;“护苗2021”行动
	剑网专项行动	“剑网2019”行动;“剑网2020”行动;“剑网2021”行动
定点定向类专项行动	网络恶意营销账号专项整治行动;网络直播行业专项整治行动;APP侵害用户权益专项整治行动;未成年人网课平台专项整治行动;手机浏览器扰乱网络传播秩序专项整治行动;移动应用程序信息内容乱象专项整治;诚信缺失专项治理行动;商业网站平台和“自媒体”传播秩序突出问题集中整治;“自媒体”基础管理专项治理;集中整治网络“有偿删帖”“软色情”问题;深入推进“知识社区问答”行业规范管理	
大内容服务平台针对类行动	约谈凤凰网;约谈百度;约谈处罚新浪微博;约谈虎牙、斗鱼等10家直播平台;查处“@新京报我们视频”微博账号;约谈“学而思网校”	
突发应急类专项行动	新冠肺炎疫情期间的信息疫情治理	

2.2 网络信息内容生态的安全风险治理行动内容与特点

2.2.1 周期性主题类专项行动

周期性主题类专项行动是常规性、基础性、持续性、长期性的一项治理行动,每年定期开展,部分周期性主题类专项行动可以追溯至更早期的网络空间治理活动。当前已经进行的持续性专项行动有清朗行动、净网行动、护苗行动、剑网行动等。其中,清朗专项行动是国家网信办推出的全面覆盖各个网络传播渠道和平台的综合治理行动;净网专项行动是公安部重点整治网络违法犯罪的专项行动;护苗专项行动是全国扫黄打非办公室发动的查办涉未成年人“黄”“非”案件的专项行动;剑网专项行动是国家版权局、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室联合发动的针对网络侵权盗版治理的专项行动。这类专项行动主要呈现以下特点:①周期性全面性治理:持续性开展专项治理行动,治理对象覆盖全网各类网络传播渠道和平台,并以年度治理的方式不断巩固治理结果。清朗行动、净网行动、护苗行动、剑网行动每年定期开展,影响力大,持续性强。②属地下沉式主动性治理:此类专项行动在落实中形成了自上而下,自中央到地方的下沉式治理模式。例如影响最广泛的清朗专项行动,国家层面由国家网信办主导开展,各地方网信办根据实际也开展了针对性行动,例如河北省委开展的“清朗·燕赵净网2020”网络生态治理专项行动,吉林省、云南省、甘肃省、新疆省等各地的清朗专项行动等[14]。③治理

主题均为严重影响网络生态安全环境的主题:除了清朗专项行动属于全面治理行动,净网行动、护苗行动、剑网行动所针对的主题——网络违法犯罪、未成年人"黄""非"案件、网络侵权盗版均为严重造成网络安全的主题。

2.2.2 定点定向类专项行动

这类行动主要是针对网络空间中的知识社区平台、网络直播平台、手机浏览器、移动应用程序、网课平台、App、恶意营销账号、自媒体、短视频等细分领域进行定点定向治理。这类专项行动主要呈现以下特点:①短平快"靶向"治理:该类专项行动治理周期较短,历时约45天到6个月不等,并且在治理对象和方式上,采用精准"靶向"治理,即集中精力解决网民集中反映的问题。②被动式治理:据相关新闻报道显示,定点定向类治理对象皆为广大网民反映强烈的问题,网络信息主管部门主要依靠群众的举报线索,即根据民意进行被动式治理。③探索式治理:由于当前网络信息内容问题来源分散且纷繁复杂,表现形式各异且隐蔽性强,主管部门对信息内容产生、传播的规律尚不能完全把握,所以治理措施与手段呈现出"摸着石头过河"的特点。例如针对网络直播平台的整治,相关主管部门正在探索网络直播分级分类规范、打赏带货规则、网络主播评价体系设置等治理措施[15];针对自媒体乱象,主管部门正在探索自媒体信用管理制度建设等[16]。

2.2.3 大内容服务平台针对类行动

大内容服务平台为网络信息内容传播提供技术支持,汇聚了海量内容,同时也成为内容生产者和使用者的信息枢纽[20]。大内容服务平台用户基数大、传播广、影响力大,属于业界的强势主流媒体平台,在一定程度上是舆论的风向标,决定着整个社会的价值判断。但是近年来诸多大内容服务平台问题频出,屡屡曝出传播低俗庸俗信息、"标题党"文章、公共突发卫生事件非法舆论、有偿删帖、软色情、网络赌博等问题。针对这一情况,网信办会同公安部等共同对这些大内容服务平台进行约谈和惩戒,督促平台恪守法律底线、道德底线,促进网络空间生态环境的形成。这类专项行动主要特点为:①治理对象均为大内容服务平台:约谈的企业均为有影响力的企业平台,如新浪、百度、凤凰网、虎扑等。②治理手段以自查自纠和处罚措施相结合:行动主要以督促问题较多、较严重的平台企业进行自查自纠为主,并配以相关处罚措施,限期整改。例如敦促10家网络直播平台等集中整治内容低俗问题,敦促新浪微博整治干扰网上传播秩序和传播违法违规信息等问题。

2.2.4 突发应急类专项行动

突发应急类专项行动主要是对自然灾害、安全灾难、卫生公共事件等所产生的舆情问题所采取的治理行动。在这类事件中所产生的信息内容生态安全问题更为复杂,短时间内就会形成重大舆论事件,信息的不及时、不准确、不透明、不真实等问题都会引发社会的动荡不安。2020年在新冠疫情爆发期间网络空间随之产生的"信息疫情"问题便集中反映了这类网络信息生态问题的严重性。针对此类问题所采取的专项行动特点是:①采用战时机制:各级各地网络监管部门针对重大事件迅速建立战时机制,发布战时要求,迅速查处违法谣言信息,并及时发布内容准确的信息,例如新冠疫情期间各大网站主页设置"疫情防控辟谣专区"等栏目[21]。②建立协同工作机制:全国自上而下迅速组建针对网络空间治理的小组,建立横纵向的协作联动机制,负责信息通报、在线巡逻执法、清理整治等活动。

上述4类网络信息内容生态治理行动,虽然治理形式和特点不一,但是呈现出如下共性特点:①政府主导:在横向上,网信部、公安部、全国扫黄打非办公室等核心部门是执行行动的主力部门;在纵向上,呈现自上而下的管控落实特点。②临时与分散治理特征明显:定点定向治理、内容服务平台约谈、突发应急治理等行动都是针对相关网络信息安全风险问题采取的临时性管控措施,治理对象较为分散,即使周期性专题治理行动从表面上看似是持续性的治理行动,但其在执行过程中依然是分领域、分问题进行局部治理。③以行政手段为主:目前治理行动的开展方式以约谈、处罚等行政手段为主,更多体现了堵、清、罚为主的管制思维。虽然当前治理行动在一定程度上能较为迅速地聚焦于部分重大网络安全风险点,并取得立竿见影的治理效果,但其治理对象相对局限,影响范围较小,受政府部门主体能动性影响较大,并不能形成持续性的常态治理效应,也不利于网络信息内容生态安全整体环境的营造,所以需要运用整体思维对治理行动进行反思。

2.3 基于政策对标中的治理问题发现

2020年3月1日起施行的《网络信息内容生态治理规定》是继《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国网络安全法》《互联网信息服务管理办法》后

颁布的一个重要部门规章。

为了判断现有治理行动的合法合规性，本研究将《网络信息内容生态治理规定》中的文本内容分为治理目标、治理主体、治理客体、治理过程、治理工具五大要素。从政策文本判断:①在治理目标层面，强调营造良好网络生态;保障公民、法人和其他组织的合法权益;维护国家安全和公共利益。②在治理主体层面，强调政府、企业、社会、行业组织以及网民等核心主体的协同参与，并明确各主体的核心权责利。③在治理客体层面，重点加强对网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台、网络信息内容服务使用者的治理。④在治理过程层面，强调建立健全信息共享、会商通报、联合执法、案件督办、信息公开、督察、评价、责任承担等工作机制。⑤在治理工具层面，强调法律依据、组织架构、工作机制、技术手段等核心工具的运用。

对照《网络信息内容生态治理规定》所提炼出的政策要义，结合对4类治理行动的分析，笔者认为仍然有以下问题值得关注:

2.3.1 治理目标有待进一步细化

由于《国家安全法》《网络安全法》《互联网信息服务管理办法》《网络信息内容生态治理规定》等政策的目标都比较宏观，着眼于强调维护网络生态，维护国家安全、公共利益、他人合法利益等目标，因此，结合当前风险类型及应对实际，将治理目标分类细化就有十分重要的意义。

2.3.2 多元主体协同机制有待进一步加强

从治理案例可以看出，政府部门是网络信息内容生态安全治理的核心主体，但也出现了政府多部门协同的难题。目前参与网络信息内容生态安全治理的主体主要有网信部门、公安部门、宣传部门、扫黄打非部门、市场监管部门等，但治理过程中经常会出现无人管、抢着管、执法标准不统一、多头重复执法的窘境[19]。政府部门在互联网中的力量相对孤立化、碎片化和分散化[17-18]。另外，企业是网络信息内容生态的安全风险治理至关重要的一个主体，企业的自律与履责是促成网络信息内容良好生态环境形成的关键环节。但是，企业绝非单打独斗即可完成治理重任。例如，目前网络黑灰产的典型特征是跨平台实施违法行为，将刷粉、刷流量等黑产行为通过作弊、引流变现等方式实现非法盈利，但是目前跨平台的治理缺失导致解决这类跨平台违法行为力不从心[22]。所以，跨平台的通力合作机制、线上线下的协同治理机制有待加强。此外，现有政策强调政府部门、企业平台、网民个人、行业组织以及社会其他主体共同协同治理，明确上述主体的职责边界和协同职责就是一个关键问题。

2.3.3 治理客体对象有待进一步延展和深入

(1)目前治理对象多为内容服务平台。网络信息内容生态安全治理对象包括网络信息内容生产者、内容服务平台、网络信息内容服务使用者三大类别。但是从目前治理实践情况来看，网络主管部门的抓手多为网络信息内容服务平台。虽然平台是网络信息生成传输使用的载体，但这是一种局部性的治理。运用信息全生命周期的管理思维来开展治理活动，才可能形成全局性治理态势。

(2)目前治理对象多为负面信息。《网络信息内容生态治理规定》既强调对违法不良类负面信息的整治，也强调鼓励发布弘扬正能量的信息。目前的治理行动主要集中于对负面信息的整治，并主要用清理违法不良信息数量、处置违法违规账号数量、关闭违法平台数量来衡量所取得的治理绩效。打造良好的网络生态，需要引导内容生产者积极发布符合社会主义核心价值观、弘扬正能量、弘扬真善美的信息，引导内容服务平台推荐传播健康阳光积极的信息，引导内容使用者使用文明健康的信息。此外，在对网络信息内容安全风险治理中，对比较隐蔽的数据跨境传输安全风险、内容操纵风险、记忆消失风险等治理尚未形成足够认识。

(3)目前治理对象多为信息内容本身。治理行动多为治理信息内容本身，对内容发布者的意图、对违法不良信息的生成逻辑和传播规律、演变趋势等较少研判。

2.3.4 治理过程与手段有待进一步优化

在治理过程上，目前多是针对具体问题采取的临时性、分散性治理行动。虽然“周期性主题类专项行动”是年度性常规性治理，但在具体操作过程中也呈现出分散性特点。在治理手段上，目前主要采取暂停版块或功能、暂停新用户注册、处置责任人、限期整改、纳入黑名单、关停下架等刚性处罚手段，很难形成持续性监管效应。在治理环节上，当前的治理行动主要是一种事后处理的被动应对模式，往往是在群众反映强烈后进行检查巡视、督促自查整改。

2.3.5 治理工具有待进一步完善

在治理工具上，从理论上看可以运用的政策工具要素包括法律法规政策、技术手段、组织机制等。近年

来虽然在法律法规政策上已经取得了较大进展,但还有很多政策空白点,例如跨境数据传输、网络暴力等。在技术手段运用上,目前还是秉承着“摸底排查”“露头就打”的被动治理,运用智能手段主动实现对内容安全风险的研判预警、自动执行与处置等尚处于起步阶段。同时又存在着技术运用过度的倾向,过度过滤和错误过滤信息的现象时常发生[23]。在组织机制上,亟需架构起由政府 – 平台 – 公民等主体共同参与的生态安全风险治理共同体。

3 网络信息内容生态的安全风险治理行动的转型思路

针对上文分析出的治理行动局限,笔者提出从行动逻辑和行动路径两个层面设计网络信息内容生态的安全风险治理行动转型思路。

3.1 “PDCA – 五维要素”治理行动逻辑的设计

基于当前网络信息内容生态的安全风险治理行动在治理目标、治理主体、治理客体、治理过程、治理工具等方面的局限性和待改进之处,同时考虑网络信息内容生态的安全风险治理行动是个需要不断进行质量控制,形成良性循环效应,进而提升治理有效水平的过程,本研究按照戴明环 PDCA 循环(Plan-Do-Check-Action)思路,同时将治理目标、主体、客体、过程、工具等政策要素全部纳入,设计了“PDCA – 五维要素”治理行动逻辑。如图 1 所示:

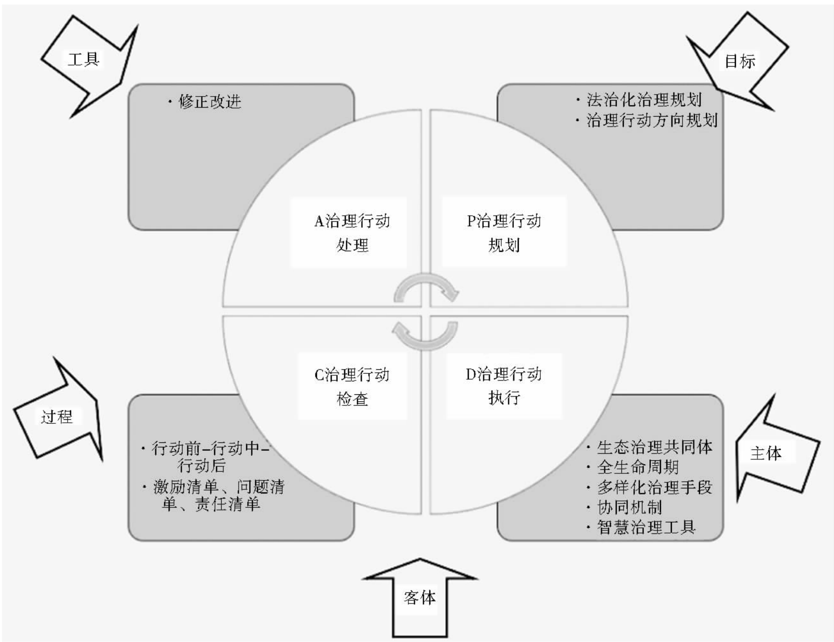


图 1 网络信息内容生态的安全风险“PDCA – 五维要素”治理行动逻辑

3.1.1 P(Plan)治理行动规划

首先,做好法治化治理规划,加强网络信息内容生态的安全风险治理法律法规政策体系的规划制定,完善治理行动政策依据,针对当前不良信息涌现集中、个人隐私信息泄漏等突出问题优先开展政策研制工作,兼顾传统和新型网络违法不良信息的管控政策规划,将各利益相关方纳入政策管控视线,建立网络平台生态台账和诚信信用体系,建立多维度治理规则。其次,做好网络信息内容生态的安全风险整体性治理行动的目标规划。继续坚持常规性持续治理、阶段性专题治理、突发性应急治理三管齐下的治理思路。在全面把握当前网络信息内容各类风险类型及特点的基础上,明确网络信息内容风险治理的方向和侧重点,形成各级各类可测量的治理目标,促进良好网络生态环境的形成。再次,做好网络信息内容生态的安全风险治理行动的资源配置规划。在网络专业化人才队伍配置、财力资源配置等常规资源配置规划基础上,继续加强以智能治理为目标的技术资源配置规划,特别在人工智能技术、数据采集分析技术、还原技术、感知技术、处理技术等方面的系统规划,通过技术预测,深挖数据背后的安全隐患以及分析隐患背后的产生根源和发展脉络[24]。

3.1.2 D(Do)治理行动执行

在执行过程中,要充分考虑治理目标确立、治理主

体构建、治理客体明确、治理过程科学、治理工具配置5个方面的政策要义:构建整个网络信息内容生态的安全风险治理共同体,明确各类参与主体的责任与义务[25];围绕信息内容整个生命周期以及相关利益主体进行全方位、全程化治理;执行立法、行政、司法等多样化治理手段;继续加强多种协同执行机制、联动运行机制和线上线下合力机制建设;加强智慧治理工具的应用,对正能量信息进行自动化推荐,对违法不良信息进行自动识别和过滤。

3.1.3 C(Check)治理行动检查

检查阶段是对常规性或者阶段性专项行动有效性验证环节,是提出新问题和新方向的重要阶段。针对治理部门和被治理对象建立一套科学的绩效评估考核指标体系是行动检查的前提。在检查过程上,从行动前 - 行动中 - 行动后3个维度开展绩效评估,例如,治理行动前的准入资格数量、审查数量、政策规划适应度、预警性、智能性、预估性指标等,治理行动中的质量、应急能力、精准合规指标等,治理行动后的社会效益、经济效益、计划执行指标等都可被纳入检查范围。针对当前治理绩效评估,要注重正负面信息的对象标示治理,要不断完善激励清单、问题清单和责任主体清单,要形成年度检查报告制度。

3.1.4 A(Action)治理行动处理

治理行动处理是对现有行动的修正,是提高行动科学性和有效性的关键环节。在年度检查报告制度基础上,对治理规划、治理过程、治理对象、治理工具等进行改进,特别是对政策制定或修正提出建议。

3.2 治理行动类型的升级与组合

针对当前治理行动的不足,结合治理行动有效性螺旋上升的逻辑设计需求,本研究提出进行行动升级与行动组合的策略。

3.2.1 治理行动多元化升级

网络信息内容安全风险治理是“法治、众治、德治、技治”的有机统一[26]。以此为依据,本文提出以下4种治理行动类型:

(1)法治—权益性的运动式治理行动。相较于常规性制度式治理,权益性的运动式治理更多体现的是管制思维,强调国家通过政治动员和行政部门利用法律法规政策规则等对社会资源进行临时性集中配置以实现治理目的。其基本特征是治理手段的灵活应对、资源配合的整合倾向以及组织形式的扁平化[30]。在网络信息内容生态安全治理问题上,运动式治理可以通过法律法规政策规则迅速构建行政压力环境,在常规治理失效的情景中迅速予以应对,并获得暂时性的治理规模和绩效提升。例如新冠肺炎疫情爆发初期网络上呈现了谣言四起的失控局面。此时,强有力的行政方式便能迅速构建压力环境,通过管控有效遏制谣言发布者的违法行径。但是其缺点在于运动式治理是一种集中化的治理模式,与网络信息内容具有显著的去中心化特征、网络信息多向流动态势等不吻合。同时,在治理过程中需要切割治理对象和治理范围,所以该类行动只适合暂时缓解治理压力,适合针对问题单一、某一具体领域特定问题的短期性治理。

(2)众治—常态化的参与式治理行动。众治—常态化的参与式治理行动摒弃了政府管理部门单一治理模式,在“信源→信道→信宿”的结构关系中强调多利益相关方的广泛参与并形成常态化机制。参与式治理行动是我国治理体系和治理能力现代化建设的重要内容,是改善政治生态环境,培育社会资本、提高治理效率和效应的有效手段。但其难点在于各方参与主体的分工职责能否明确,彼此之间利益能否协调,常态化的机制是否能够持续。

(3)德治—建构型的能动式治理行动。德治—建构型的能动式治理行动摒弃当前滞后处理、被动治理的方式,强调网络文明道德认知对网络行为主体的约束力量,强调网络行为主体对良好网络信息内容的主动自觉构建,从而形成网络信息内容治理的基本社会环境。德治具备约束、教化、感染、引导的基本功能,是对法治相对刚性手段的有效补充。但是,德治的难点在于其作为一种意识控制手段,必须依靠一定的程序和规则,进行长时间的感化,才能形成特定的自治治理效应。

(4)技治—感知型的智慧式治理行动。技治—感知型的智慧式治理行动是技术与治理主体的融合,更强调构建一种基于技术保障的有效管控体系,通过技术手段促进治理方式和过程的精准化、人性化,进而提升数据资源整合和复杂业务处理能力[28]。在人治手段被动、低效的治理困境下,技治中体现的智能感知、智能探测、智能识别、智能控制等技术无疑大大提升了对网络的全域感知能力[29],从源头上的提前准确识别、在过程中的及时阻断传播、到结果发生前的预警和有效应对都大大提升了治理效率和效益[27]。但其难

点是技术在发展过程中,需要嵌入治理规则、治理伦理等约束,并且感知判断的精准度也依赖于技术进步。

3.2.2 治理行动协同化组合

(1)坚持法治、众治、德治、技治的有机统一。从上文分析来看,法治、众治、德治、技治充分考虑到了各种复杂治理场景的需求与特点,分别兼顾到各种治理工具的配置以及治理方法的科学性。在网络信息内容生态风险安全综合治理的目标下,需要实现 4 类治理行动的全面有机统一,实现常规化治理和权益性治理行动的结合,实现主动治理和被动治理的结合,实现刚性手段和柔性手段的结合,调动各利益相关方的积极性,实现各种有效资源的合理优化配置,从而扬长避短形成良好的综合治理效益。

(2)针对不同阶段、不同性质、不同影响力的安全风险采用不同的治理行动组合。安全风险治理不能采用一刀切的治理方式,应根据风险发生的特点、规律等,在遵循“针对性、节约性、有效性”等治理原则的基础上,针对不同安全风险采用不同的治理行动策略,在最大程度节约治理成本的前提下,达到良好的治理效果。具体而言,可以从以下 3 个维度展开:

第一,针对不同发展阶段的安全风险提出不同治理行动组合。在参考网络信息生命周期发展规律以及舆情扩散规律的基础上[31],同时结合风险管理过程的相关理论,笔者提出将网络信息内容生态的安全风险分为安全风险孕育初期、安全风险传播扩散期、安全风险持续发酵期、安全风险衰退期 4 个阶段。安全风险孕育初期即潜在风险阶段,风险呈现的变动性、隐蔽性特点将导致来源判断模糊、定性困难、影响预估不足等治理困难,但风险呈现的偶然性、单一性、弱小型的特点使得治理难度相对较低,可以运用德治和技治行动从而达到风险规避的效果。例如网络局部空间中呈现的内容低俗化风险,可以通过智能删帖和平台教育警告的方式实现有效管控。安全风险传播扩散期主要特点是风险在网络空间中慢慢扩散导致部分群体性的风险产生。本阶段部分群体性的风险特征已经明朗,网络空间中也会存在不同态度立场之间的博弈,所以建议运用德治、众治的手段对风险进行引导,使得风险朝着符合社会主义核心价值观、弘扬正能量、弘扬真善美的态度立场转移,有效实现风险转移。例如针对“躺平”思想意识形态风险,可以引导权威媒体、网络大 V 和公众对思想意识惰性危害进行发声,引导大众培养努力进取心。安全风险持续发酵期主要特点是风险在引导无效状况下,形成了大规模群体性效应,并有可能大程度危害国家社会和人民的安全。在此阶段,应采取较强硬的法治和强制技治手段,并配以众治、德治手段,尽可能快速消除安全风险。比如在网络上一旦出现网络恐怖主义风险,将对公共安全、社会情绪、社会秩序产生较大不良影响,所以政府部门应立即进行清查和介入,将风险迅速消除。安全风险衰退期主要特点是经过一系列治理行动和手段落实后,安全风险逐渐减少的阶段。此阶段建议使用德治和技治的柔性手段做好扫尾工作,致使风险彻底消失。

第二,针对不同性质的安全风险采取不同治理行动组合。应综合考虑安全风险的内容特点及影响范围,构建安全风险分类体系。对网络意识形态、历史虚无主义安全风险、内容低俗化风险、网络文化安全风险等需要加强德治与众治治理行动,同时视发展态势兼顾法治行动,全程加强技治的智能判断与处理。对涉嫌违法犯罪、网络恐怖主义风险以及造成公共秩序混乱的信息内容安全风险,以法治行动为主,同时兼顾其他 3 种行动的组合。

第三,针对不同影响力的安全风险采取不同治理行动组合。应综合考虑安全风险涉及的主体、客体、内容、环境等影响因素,构建风险评估模型并在此基础上建立安全风险分级体系,按照风险影响力分为特别重大风险、重大风险、严重风险和一般风险,并针对不同危害性、影响力的安全风险采取不同治理行动。风险影响程度和危害越大,治理级别越高,治理手段也应该以法治为主、德治为辅、全程兼顾技治和众治行动。

4 结语

《网络信息内容生态治理规定》明确了网络信息内容治理在治理目标、治理主体、治理客体、治理过程、治理工具 5 个方面的核心要义,现有治理行动实践在一定程度上对政策作出了较好的回应,但是也存在待改进之处。本文提出了深入细化上述 5 个方面的执行要求,结合统一合理的规划、切实有效的执行、严密科学的检查以及及时可行的处理,构建起了一个提升网络信息内容生态的安全风险治理行动逻辑,并进一步提出了“法治、众治、德治、技治”4 类治理行动科学升级以及行动组合策略。本研究突破了现有研究聚焦于个别、具体网络信息内容风险的应对措施局限,以及缺

乏针对现有治理行动系统梳理、反思与评价的研究局限,为网络信息内容生态的安全风险治理提供了整体性应对思路。后期本研究还将继续对提出的应对思路展开实证调查应用,进一步调整相关执行思路与策略。

参考文献:

[1]《网络信息内容生态治理规定》施行以来网站平台自查自纠见成效[EB/OL].[2021-03-23]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670884092852266610&wfr=spider&for=pc.

[2] 国家网信办 2020 年治理行动盘点[EB/OL].[2021-03-23]. http://yuqing.people.com.cn/n1/2021/0114/c209043-31999568.html.

[3] 周毅. 论网络信息内容生态治理机制的构建[J]. 情报杂志,2020,39(12):100-105.

[4] LIAROPOULOS A N. Cyberspace governance and state sovereignty[M]. Cham: Springer, 2017.

[5] CHU W, LEE K T, LUO W, et al. Predicting the security threats of internet rumors and spread of false information based on sociological principle[J]. Computer standards & interfaces, 2020, 73(1):103454.

[6] 刘章仪. 短视频兴起背景下的网络意识形态风险防范[J]. 领导科学, 2020(14):38-41.

[7] 谢新洲,朱垚颖. 网络内容治理发展态势与应对策略研究[J]. 新闻与写作, 2020(4):78-84.

[8] 周毅. 总体国家安全观视域的网络信息内容治理:进展,内涵与研究逻辑[J]. 情报理论与实践, 2020,43(8):44-50.

[9] 宋嘉庚,赵璐敏,张钰儿. 网络治理视角下网络监管机制探析[J]. 出版发行研究, 2020(5):52-58.

[10] PROVAN K G, KENIS P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(2): 229-252.

[11] HÜTTEN M. The soft spot of hard code: blockchain technology, network governance and pitfalls of technological utopianism[J]. Global networks, 2019, 19(3): 329-348.

[12] LARSSON O L. The governmentality of network governance: collaboration as a new facet of the liberal art of governing[J]. Constellations, 2019, 27(1): 111-126.

[13] 深入开展 2020"清朗"专项行动各地网信部门在行动[EB/OL].[2021-04-26]. http://www.cac.gov.cn/2020-07/09/c_1595854510933390.htm.

[14] 8 部门:研究制定主播账号分级分类管理规范规范主播带货行为[EB/OL].[2021-04-26]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674064891608883013&wfr=spider&for=pc.

[15] 国家网信办开展"自媒体"基础管理专项治理[EB/OL].[2021-04-22]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1673567752407975617&wfr=spider&for=pc.

[16] 陈璐颖. 互联网内容治理中的平台责任研究[J]. 出版发行研究,2020(6):12-18.

[17] 浙江打响"清朗侠在行动"战役织密抗击疫情生态治理网[EB/OL].[2021-02-26]. http://www.cac.gov.cn/2020-03/30/c_1587116320391779.htm.

[18] 我国网络生态治理取得成效[EB/OL].[2021-03-26]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671068819583158676&wfr=spider&for=pc.

[19] 上海建立重大网络事件综合协调处置机制[EB/OL].[2021-03-26]. http://www.whb.cn/zhuzhan/cs/20190531/267169.html.

[20] 桂畅旎. 我国网络内容治理面临的新形势与新挑战[J]. 中国信息安全,2020(2):59-62.

[21] 深度治理网络黑灰产应当构建平台协同联动机制[EB/OL].[2021-04-26]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671715491717410316&wfr=spider&for=pc.

[22] 王丽娜. 互联网运动式治理的法治化转型研究[D]. 长沙:湖南师范大学,2020.

[23] 胡凌. 网站治理:制度与模式[J]. 北大法律评论, 2009(2):182-202.

[24] 林爱珺,章梦天. 网络内容生态治理的多元主体责任规制[J]. 新闻爱好者,2021(4):14-16.

[25] 周毅. 试论网络信息内容治理主体构成及其行动转型[J]. 电子政务,2020(12):41-51.

[26] 焦俊峰,李晓东. 网络安全的治理之道:"技治、法治、众治、德治"四治融合[EB/OL].[2021-05-11]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5418485.

[27] 潘泽泉,任杰. 从运动式治理到常态治理:基层社会治理转型的中国实践[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2020,34(3):110-116.

[28] GIL O, CORTÉS-CEDIEL M E, CANTADOR I. Citizen participation and the rise of digital media platforms in smart governance and smart cities[J]. International journal of e-planning research (IJEPR), 2019, 8(1): 19-34.

[29] CHANG L Y C, GRABOSKY P. The governance of cyberspace[M]//DRAHOS P. Regulatory theory: foundations and applications. Canberra: ANU Press, 2017: 533-551.

[30] 周毅. 总体国家安全观视域的网络信息内容治理:进展、内涵与研究逻辑[J]. 情报理论与实践, 2020, 43(8): 44-50.

[31] 石翠. 微传播舆情的影响及治理路径研究[J]. 新闻研究导刊, 2017, 8(15):26-27,39.

作者贡献说明:

白文琳:参与拟定研究问题及提出论文研究思路,收集分析数据,撰写与修改论文;

周毅:拟定研究问题,提出论文研究思路,撰写、修改论文并定稿。

Governance Action and Its Transformation of Ecological Security Risks of Network Information Contents

Bai Wenlin[1] Zhou Yi[2]
[1] Management School, Tianjin Normal University, Tianjin 300387
[2] School of Social Science, Soochow University, Suzhou 215123

Abstract: [Purpose/significance] Summarizing and reflecting on the current status and deficiencies of the ecological security risk governance actions of network information contents is to improve the effectiveness of future governance actions. [Method/process] The article investigated and sorted out the characteristics of the four major governance actions, "periodical theme-based special actions", "fixed-point targeted special actions", "big content service platform targeted actions" and "emergency-related special actions" for the ecological security risk governance of network information contents, benchmarked the *Regulations on the Ecological Governance of Network Information Contents*, and analyzed the deficiencies of existing governance actions in five aspects of governance objectives, governance participants, governance objects, processes and methods of governance and governance tools. [Result/conclusion] The article finally puts forward the logic of network information content ecological security risk governance actions based on "PDCA-5 dimensional elements" framework. In addition, the article also proposes the upgrading and combination strategies of four types of actions: rights-based sports governance actions, normalized participatory governance actions, constructive active governance actions and perception-based smart governance actions.

Keywords: governance action　network information content ecology　security risk　transformation